



Magdalena Adamowicz*

Uniwersytet Gdański

**STATUS PODMIOTU ZARZĄDZAJĄCEGO
PORTEM MORSKIM O PODSTAWOWYM ZNACZENIU
DLA GOSPODARKI NARODOWEJ –
WYBRANE ASPEKTY PRAWNE**

Uwagi wstępne

Porty morskie odgrywają ważną rolę gospodarczą i społeczną. Oddziałują one na miasta, regiony oraz na ekonomię kraju i życie mieszkańców. Dlatego ważne jest to, aby zapewnić odpowiednie warunki prawne podmiotom zarządzającym portami, tak aby mogły sprawnie funkcjonować i aby nie utrudniać im bieżącego podejmowania decyzji¹. W 2017 r. upływa 20 lat od wejścia w życie ustawy o portach i przystaniach morskich, która jest podstawowym aktem prawnym działalności tych podmiotów w Polsce. Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu są akcyjne spółki portowe, które zarządzają portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w kontekście ich specjalistycznego charakteru względem innych spółek akcyjnych. W artykule celowo pominięto omówienie form organizacyjno-prawnych portów nieposiadających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej.

1. Zmiany w gospodarce morskiej po 1989 roku

W systemie socjalistycznym porty morskie w Gdyni, Gdańsku oraz w Szczecinie i Świnoujściu do 1990 r. były przedsiębiorstwami państwowymi. Gospodarka i działalność przedsiębiorstw państwowych ówczesnie były całkowicie podporządkowane kierownictwu państwa, które w celu osiągnięcia lepszej kontroli tworzyło skomplikowany aparat administracji państwowej. Potrzebę zmian

* madamowicz@prawo.ug.edu.pl

¹ J. Młynarczyk, *Ze studiów nad prawnym modelem zarządzania polskimi portami morskimi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXII, s. 287–296; M. Adamowicz, *Przyszłość regulacji problematyki portów morskich*, Prawo Morskie, t. XXVII, Gdańsk 2012, s. 205–216; M. Adamowicz, *Legal aspects of seaports in Poland*, Prawo Morskie, t. XXXII, Gdańsk 2016, s. 159–170.

w gospodarce morskiej uzasadniano koniecznością odejścia od systemu nakazowo-rozdzielczego, który nie tylko nie sprzyjał podejmowaniu inicjatyw oddolnych i doprowadził do stagnacji gospodarczej, ale także był niewydajny i mało efektywny. Państwowe przedsiębiorstwa portowe miały charakter monopolistyczny, bowiem zarządzały zarówno infrastrukturą portową, jak i prowadziły działalność eksploatacyjną². Taki model zarządzania różnił się od rozwiązań znanych w krajach o dobrze funkcjonującej gospodarce rynkowej³. Tam nie łączono funkcji zarządzania portem, która polegała głównie na utrzymaniu i rozwoju infrastruktury portowej, z działalnością eksploatacyjną. Działalność eksploatacyjna natomiast, polegająca na przeładunkach, usługach holowniczych, cumowaniu, pilotażu, składowaniu i innych, jest prowadzona przez konkurujące z sobą przedsiębiorstwa, głównie prywatne, dysponujące suprastrukturą portową⁴.

W latach 1989 i 1990 podjęto reformę gospodarczą mającą przeobrazić system nakazowo-rozdzielczy w system gospodarki rynkowej. Przeobrażenia miały swój wyraz w uchwaleniu ustaw regulujących ustrój podmiotów gospodarczych – przede wszystkim ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 13 lipca 1990 r.⁵, ale także ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych⁶. Uznano, że procesy prywatyzacyjne prowadzące do zasadniczej przebudowy gospodarki narodowej w kierunku gospodarki rynkowej powinny obejmować również przedsiębiorstwa gospodarki morskiej, których organizacja będzie odpowiadała warunkom wysoko konkurencyjnej gospodarki rynkowej⁷. Istota przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach polegała na dokonywaniu zmian w strukturze ich własności, które były uzasadnione ekonomicznie i społecznie. Przedsiębiorstwa portowe na skutek prywatyzacji kapitałowej przekształcono w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Powstały wówczas:

- Zarząd Portu Gdańsk SA,
- Morski Port Handlowy Gdynia SA (później: Port Gdynia Holding SA),
- Zarząd Portu Szczecin i Świnoujście.

Te nowo powstałe spółki przejęły wówczas od przedsiębiorstw państwowych cały ich majątek: infrastrukturę, suprastrukturę oraz nieruchomości. Suprastruktura stała się ich własnością, natomiast nieruchomości i infrastruktura, na których

² K. Kruczałak, *Przekształcenia własnościowe w gospodarce morskiej – wprowadzenie* (w:) *Przekształcenia własnościowe w gospodarce morskiej*, red. K. Kruczałak, Sopot 1997, s. 18–20.

³ H. Klimek, *Przekształcenia strukturalne w polskich portach morskich* (w:) *Dylematy i perspektywy rozwoju współczesnych przedsiębiorstw*, red. J. Fryca, D. Wach, PTE Gdańsk 2007, s. 144–150.

⁴ A. S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne porty morskie, funkcjonowanie i rozwój*, Gdynia 2012, s. 140–144; S. Szwanowski, *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Gdańsk 2000, s. 133–136.

⁵ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, (Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298).

⁶ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz. U. Nr 51, poz. 299).

⁷ Cz. Christowa, *Systemy zarządzania i eksploatacji w polskich portach morskich*, Szczecin 2011, s. 40.

prowadziły działalność, zostały im nieodpłatnie przekazane przez Skarb Państwa w wieczyste użytkowanie⁸.

W procesie prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych duże znaczenie dla gospodarki morskiej miała również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁹. Na jej podstawie przyznawano gminom kompetencje do decydowania o wyborze formy prawnej prowadzenia działalności. Podobne rozwiązanie wprowadzono później w ustawie portowej, gdzie decyzję o wyborze formy organizacyjno-prawnej zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi miała podejmować gmina, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których położony był port lub przystań morska, stanowiły mienie komunalne.

Państwowe przedsiębiorstwa portowe miały charakter monopolistyczny, bowiem zarządzały zarówno infrastrukturą portową, jak i prowadziły działalność eksploatacyjną¹⁰. Taki model zarządzania różnił się od rozwiązań znanych w krajach o dobrze funkcjonującej gospodarce rynkowej¹¹. Tam nie łączono funkcji zarządzania portem, która polegała głównie na utrzymaniu i rozwoju infrastruktury portowej, z działalnością eksploatacyjną. Działalność eksploatacyjna natomiast, polegająca na przeładunkach, usługach holowniczych, cumowaniu, pilotażu, składowaniu i innych, jest prowadzona przez konkurujące z sobą przedsiębiorstwa, głównie prywatne, dysponujące suprastrukturą portową¹².

Szczególna regulacja w polskim systemie prawnym dotycząca działalności portów powstała dopiero w 1996 r., po kilku latach burzliwych prac legislacyjnych¹³. Wcześniejsze zmiany organizacyjne i prawne oraz restrukturyzacje przedsiębiorstw portowych przeprowadzono w oparciu o ogólne przepisy dotyczące procesów przemian w przedsiębiorstwach państwowych¹⁴. Głównym założeniem ustawy miała być równowaga zarówno interesów ogólnonarodowych jak i lokalnych, a także interesów bezpośrednio zaangażowanych w portach morskich przedsiębiorstw gospodarki morskiej, prowadzących działalność gospodarczą związaną z funkcjonowaniem tych portów¹⁵. Praktyka pokazała, że założenia tego nie udało się osiągnąć z uwagi na dominację w strukturze właścicielskiej Skarbu Państwa. Priorytetowym celem ustawy było także uregulowanie

⁸ J. Neider, *Rozwój polskich portów morskich*, Gdańsk 2013, s. 76.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, ze zm.).

¹⁰ K. Kruczałak, *Przekształcenia własnościowe...*, s. 18–20.

¹¹ H. Klimek, *Przekształcenia strukturalne...*, s. 144–150.

¹² A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne port...*, s. 140–144, S. Szwankowski, *Funkcjonowanie i rozwój...*, Gdańsk 2000, s. 133–136.

¹³ K. Kruczałak, *Przekształcenia własnościowe...*, s. 18–20.

¹⁴ Głównie chodzi o ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, (Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298, ze zm.) uchyloną ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 118 poz. 561, ze zm.).

¹⁵ K. Kruczałak, *Przekształcenia własnościowe w morskich portach handlowych (założenia do ustawy o portach morskich)* (w:) *Przekształcenia własnościowe w gospodarce morskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LEX, s. 189.

stosunków własnościowych w polskich portach handlowych oraz dostosowanie portów pod względem bezpieczeństwa i interesu ogólnonarodowego do standardów międzynarodowych.

2. Utworzenie podmiotów zarządzających portami morskimi

Pierwszym aktem stanowiącym podstawę prawną do oddzielenia funkcji eksploatacyjnych od funkcji zarządzania i administrowania infrastrukturą portową była ustawa o portach z 1996 r.¹⁶ Na mocy tej ustawy, co zostanie omówione w dalszej partii artykułu, powołano przez Skarb Państwa i gminy – miasta portowe, nowe spółki akcyjne do zarządzania portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Przedsiębiorstwa tych spółek mają status użyteczności publicznej. Powołane na podstawie ustawy spółki posiadały akcje i udziały w spółkach portowych funkcjonujących w sferze komercyjnej¹⁷.

Ustawa o portach i przystaniach morskich wprowadziła zróżnicowane modele zarządzania portami, uzależniając je od kategorii portu. I tak ustawa wyróżniła następujące kategorie portów morskich: porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz inne porty i przystanie morskie (o znaczeniu regionalnym bądź lokalnym)¹⁸. Ustawa nie definiuje portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a jedynie w art. 2 pkt. 3 ustawy enumeratywnie wylicza, które z nich należą do tego katalogu. Są to porty w Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu. Katalog portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej jest zamknięty, tzn. nie można skutecznie ustanowić lub utworzyć innego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej poza portami wymienionymi w ustawie – ma tu zastosowanie tzw. zasada *numerus clausus* (liczby zamkniętej). Inne porty nie mogą uzyskać tego statusu, gdyż ustawa tego nie przewiduje.

Nowe spółki utworzone na mocy ustawy działały w sferze zarządczo-administracyjnej, tak jak wcześniejsze spółki Skarbu Państwa, co spowodowało swoisty dualizm, bowiem w każdym z portów działały pod dwa podmioty¹⁹:

- w Gdańsku istniejący już Zarząd Portu Gdańsk SA i nowo utworzony Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA,

¹⁶ H. Klimek, *Structural transformations in Polish seaports (w:) Development and functioning of enterprises in global and changing environment*, red. J. Kujawa, O. Dębicka, Gdańsk 2010, s. 183; J. Dąbrowski, *Economic and legal aspects of the structural transformation of Polish seaports*, „Shipping & Navigation” Research Journal, Odessa National Maritime Academy, Issue 25, March 2015, s. 58–68.

¹⁷ Po 1997 r., czyli wejściu w życie ustawy o portach i przystaniach morskich Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA posiadał udziały w 5 takich spółkach, Zarząd Morskiego Portu Gdynia – w 4 spółkach, a Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście – w 11 spółkach.

¹⁸ D. Pyć, *Port morski (w:) Leksykon prawa morskiego 100 podstawowych pojęć*, red. D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2013, s. 439–442.

¹⁹ K. Dobrowolski, *Przekształcenia w systemie zarządzania głównymi polskimi portami morskimi i ich wpływ na funkcjonowanie portów w warunkach globalizacji (w:) Zmiany konkurencyjności nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej: osiągnięcia i wyzwania*, red. A. Grynia, Wilno 2014, s. 223.

- w Gdyni istniejący już Gdynia Port Holding SA i nowo utworzony Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA,
- w Szczecinie-Świnoujściu istniejący już Zarząd Portu Szczecin-Świnoujście SA i nowo utworzony Zarząd Morskich Portów Szczecin-Świnoujście SA.

Proces realizacji głównego założenia ustawy oddzielenia sfery zarządzania portami od działalności eksploatacyjnej w rezultacie nie był realizowany. W konsekwencji nie stworzono warunków dla zapewnienia neutralności podmiotów zarządzających portami wobec użytkowników infrastruktury portowej, co stanowiło jedną z podstawowych zasad polityki portowej Unii Europejskiej²⁰. Ponadto rozwojowi nie sprzyjało funkcjonowanie dwóch podmiotów zarządzających w każdym porcie. Przepisy obowiązującej ustawy o portach i przystaniach morskich nie określały zasad, na jakich nastąpić ma połączenie nowych podmiotów zarządzających, działających w formie spółki akcyjnej, z dotychczasowymi j.s.s.p. lub ich likwidacja. Zakończenie dualizmu i sposób połączenia obu podmiotów uregulowano w nowelizacji do ustawy z 1999 r.²¹, gdzie w art. 30a minister właściwy do spraw Skarbu Państwa został zobowiązany do wniesienia o podjęcie przez walne zgromadzenie akcjonariuszy „starych” i „nowych” spółek uchwał o ich połączeniu, przy czym przejmującymi miały być nowo utworzone spółki akcyjne.

Połączone spółki, które miały być przedsiębiorstwami użyteczności publicznej, posiadały udziały w spółkach eksploatacyjnych i ustawa nakazywała im zbycie tych udziałów lub akcji, aby zrealizować podstawowe założenie ustawy rozdzielenia sfer zarządzania i eksploatacji. W art. 3 ustawa nakładała obowiązek zbycia posiadanych akcji lub udziałów w spółkach eksploatacyjnych w terminie do 31 grudnia 2003 r., jednak niewykonanie tego obowiązku w terminie spowodowało przesunięcie tego do końca 2005 r.

Wybierając formę prawną podmiotu zarządzającego wskazywano, iż podmiotów, zarządzając portem morskim, powinien być spółką z uwagi na to, że założycielami i udziałowcami byłiby właściciele akwenów, gruntów i infrastruktury portowej, tj. Skarb Państwa i gmina, a także inne zainteresowane podmioty, zwłaszcza te przedsiębiorstwa położone na terenach portowych i ściśle związane z funkcjonowaniem portów. Spółka akcyjna w tamtym czasie była jedynym podmiotem, który mógł prowadzić zarówno działalność gospodarczą i jak i niegospodarczą. Możliwość prowadzenia przez spółki akcyjne działalności nie tylko w celu zarobkowym dawała szansę na dotowanie czy współfinansowanie infrastruktury portowej.

Innym argumentem stojącym za trafnością wyboru spółki akcyjnej jako formy organizacyjno-prawnej podmiotu zarządzającego²² portem był duży majątek,

²⁰ Szerzej na temat: H. Klimek, J. Dąbrowski, *Europejska polityka portowa*, Studia i Materiały IHiTM 2011, nr 8, s. 11–33.

²¹ Ustawa z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich, (Dz. U. z 1999 r. Nr 62 poz. 685).

²² Pogląd o trafności wyboru formy organizacyjno-prawnej spółki akcyjnej dla podmiotu zarządza-

którym zarządzać miała spółka, co wymagało także sprawnych kadr zarządzających i administracyjnych. W stawie uznano, iż regulacja spółki akcyjnej zawarta w ówczesnym kodeksie handlowym miałyby zastosowanie do podmiotu zarządzającego portem jako prawo ogólne, zaś zagadnienia specyficzne dla funkcjonowania portu uregulowano w ustawie o portach i przystaniach morskich. Były to zagadnienia dotyczące założycieli spółki i ich procentowego udziału w kapitale akcyjnym, charakteru oraz rodzaju akcji obejmowanych przez akcjonariuszy, składu rady nadzorczej i jej szczególnych uprawnień czy też źródeł finansowania spółki.

Ustawa o portach i przystaniach morskich z 1996 r. określała zasady powołania podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi oraz ramy ich działania. Spółki portowe należały zatem do wąskiej grupy spółek powołanych przez ustawę szczególną (ustawa portowa jako *lex specialis* do KSH). W pierwotnej wersji zakładała utworzenie trzech spółek akcyjnych – podmiotów zarządzających portami. W momencie tworzenia wyżej wymienionych spółek, większościowym akcjonariuszem miał być Skarb Państwa, natomiast pozostałe akcje miały należeć do gmin, w których porty były zlokalizowane, a także do uprawnionych osób (głównie pracowników). Ustawa zagwarantowała Skarbowi Państwa co najmniej 51% akcji, a gminom Gdańsk i Gdynia co najmniej 34% akcji, zaś Szczecinowi i Świnoujściu po 24,5%.

Założone przez ustawę proporcje w akcjonariacie nie zostały jednak urzeczywistnione. W chwili obecnej Skarb Państwa posiada w nich od 86 do 99% udziałów, natomiast gminy zdołały objąć znikomą liczbę akcji, maksymalnie jest to kilka procent. Miało to związek z tym, że część gruntów, na których działały porty, była własnością Skarbu Państwa, a gminy nie posiadały kapitału pozwalającego na pełne wykorzystanie ustawowych możliwości nabycia akcji. Gminy nie wniosły też aportów gruntowych, które pozwoliłyby im skorzystać w pełni z zapisów ustawowych, ponieważ jedną z przeszkód w tym procesie był brak porównywalnej wyceny gruntów gminnych. Ponadto przedstawiciele gmin uznali, że przekazanie wszystkich należących do tych gmin terenów na własność spółki zarządzającej i uzyskanie w zamian maksymalnie 34% udziałów w kapitale akcyjnym nie jest w ich interesie. Bowiem czy gminy uzyskają 34 czy tylko kilka procent akcji w kapitale akcyjnym i tak będą w mniejszości i nie będą miały realnego wpływu na bieżącą działalność spółki, a większościowym akcjonariuszem zgodnie z ustawą będzie Skarb Państwa.

jącego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej był krytykowany m.in. przez J. Młynarczyka. Opowiadał się on za stworzeniem w ustawie możliwości, by podmiotem zarządzającym w zależności od funkcji portu i jego znaczenia dla państwa (a nie tylko dla gospodarki narodowej) mógł być jeden ze wskazanych podmiotów: organ administracji publicznej, państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna, spółka kapitałowa lub spółdzielnia. Zob. J. Młynarczyk, *Ze studiów nad prawnym modelem...* s. 292.

Tabela 1. Struktura własnościowa Zarządów Morskich Portów w 1997 i w 2017 r.

Właściciel	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A.		Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A.		Zarząd Morskiego Portu Szczecin-Świnoujście S.A.	
	1997	2017	1997	2017	1997	2017
Skarb Państwa	co najmniej 51%	95,38%	co najmniej 51%	99,48%	co najmniej 51%	86,89%
Gmina	co najmniej 34%	2,32%	co najmniej 34%	0,04%	Szczecin 24,5% Świnoujście 24,5%	0,53% 0,15%
Inne podmioty	reszta	2,30%	reszta	0,48%	reszta	12,43%

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 13 ustawy o portach i przystaniach morskich w jej pierwotnym brzmieniu z 1997 r. oraz Biuletynów Informacji Publicznej: Zarząd Morskiego Portu Gdańsk, Zarząd Morskiego Portu Gdynia, Zarząd Morskiego Portu Szczecin-Świnoujście, luty 2017 r.

Ciekawym rozwiązaniem w ustawie i odmiennym od regulacji kodeksu handlowego, a później kodeksu spółek handlowych, było przyznanie przedstawicielom gmin miejsc w radach nadzorczych niezależnie od wielkości posiadanego przez te gminy pakietu akcyjnego. Ponadto ustawa przyznała gminom możliwość obsadzania funkcji przewodniczącego rady nadzorczej. Początkowo członkostwo w radzie nadzorczej miał zagwarantowane także przewodniczący Rady Interesantów Portu jako organ doradczy podmiotu zarządzającego portem, jeżeli radę taką w porcie powołano, jednak w późniejszych nowelizacjach uchylono takie rozwiązanie²³. Takie szczególne uregulowanie ładu korporacyjnego wynikało z koncepcji podkreślenia odmienności spółki portowej jako spółki szczególnej. Celem ustawodawcy było podkreślenie naturalnego związku gmin morskich z portami. Twórcy ustawy wyszli bowiem z założenia, że gmina jako faktyczny gospodarz terenu jest zainteresowana rozwojem portu położonego na swoim terenie²⁴.

Krytycy takiego rozwiązania zarzucali ustawodawcy, że przyznanie gminom miejsc w radach nadzorczych stanowi dysproporcję własnościową. Jednak nie rozumieli oni, że twórcom ustawy chodziło o zapewnienie pewnej równowagi uprawnień akcjonariuszy, tak aby mniejszościowi akcjonariusze – gminy były zrównoważone w radach nadzorczych. *De facto* liczba przedstawicieli gmin w radach nadzorczych spółek portowych była mniejszościowa (od 3 do 4 członków w stosunku do 5-6 przedstawicieli SP), jednak dawało to gminom poczucie pewnej kontroli. Rady nadzorcze spółek portowych od momentu uchwalenia ustawy

²³ Rozwiązanie to jednak zostało uchylone kolejną nowelizacją ustawy o portach i przystaniach morskich.

²⁴ J. Kruczałak-Jankowska, *Spółka jak spokojna przystań*, „Rzeczpospolita”, 28.12.2016, s. I. 7.

działały w tym schemacie prawie 20 lat, podejmując uchwały dające spółkom zarządzającym portami bardzo dobrze się rozwijać. Niestety, pod koniec 2016 r. wprowadzono zmiany w tym zakresie ustawą o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw²⁵, ograniczającą liczbę miejsc w radach nadzorczych dla przedstawicieli gmin. Zgodnie z nowelizacją przedstawiciele gmin w radach nadzorczych spółek nie mogą stanowić więcej niż 1/5 składu rady, jeżeli gminy nie objęły akcji stanowiących co najmniej 10% całkowitego kapitału zakładowego danej spółki. Zastrzeżono jednak, że każda z gmin powinna mieć co najmniej jednego przedstawiciela w radzie nadzorczej właściwej spółki. Gminom odebrano także możliwość powoływania przewodniczącego rady nadzorczej. Oprócz tego ograniczono możliwość udziału przedstawicieli samorządów gmin w radach nadzorczych spółek zależnych od spółek portowych. Takie zmiany należy ocenić negatywnie, gdyż naruszają zasady zrównoważonego zarządzania korporacyjnego i marginalizują pozycję gmin portowych w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej²⁶. Zastanawiające jest to, że aktualny rząd, wprowadzając te zmiany, niweczy wieloletnią współpracę podmiotów, których współdziałanie jest konieczne dla zapewnienia spółkom portowym silnej i konkurencyjnej pozycji rynkowej. Samorządy gminne w miastach portowych, chociaż nie objęły akcji spółek, to jednak wspomagały ich rozwój poprzez wielomilionowe inwestycje w infrastrukturę drogową, dojazdową do portów, bez której rozwój portów byłby utrudniony²⁷.

3. Odrębności spółek portowych jako spółek specjalistycznych

Spółki akcyjne tworzone i funkcjonujące na podstawie przepisów ustaw szczególnych, tak jak spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym

²⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2016 r., poz. 1954).

²⁶ Za: J. Kruczałak-Jankowska, *Spółka jak spokojna przystań*, ... s. 17.

²⁷ Za: M. Adamowicz, *Głębokowodny terminal kontenerowy DCT w Gdańsku. Geneza i realizacja inwestycji*; Współczesna Gospodarka, [dokument elektroniczny]. – 2016, t. VII, nr 3, s. 91–108; http://www.wspolczesnagospodarka.pl/wp-content/uploads/2016/09/7_M_Adamowicz_WG_3_2016_GM.pdf (dostęp: 9.02.2017). W ostatnich latach na terenie miasta Gdańska zrealizowano wiele inwestycji drogowych, które bezpośrednio przyczyniły się do ułatwienia dostępu drogowego do portu od strony lądu. Należą do nich m.in. budowa: – Południowej Obwodnicy Gdańska, łączącej drogę krajową nr 7 (S7) z Obwodnicą Trójmiasta (S6) oraz autostradą A1; – Trasy Sucharskiego, która wraz z Południową Obwodnicą Gdańska łączy Port Gdańsk z istniejącym układem dróg krajowych i międzynarodowych; – węzła w Karczemkach (wraz z dokończeniem budowy trasy W–Z), który połączył centrum z Obwodnicą Trójmiasta; największą inwestycją drogową jest Tunel pod martwą Wisłą, który stanowi element Trasy Słowackiego i łączy zachodnią część miasta z częścią portu. Tunel przyczynił się do podniesienia atrakcyjności eksploatacyjnej obszarów portu leżących w bliskości tunelu po obu stronach portu. Szerzej: M. Graban, *Raport o stanie zaawansowania prac nad budową infrastruktury liniowej i punktowej w strefie korytarza transportowego Bałtyk–Adriatyk w Polsce na rok 2015*, Departament Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2015, s. 58–60; A. Bursztyński, *Dostępność komunikacyjna portów Gdańska i Gdyni w aspekcie rozbudowy sieci drogowej zaplecza portowego*, „Logistyka-Nauka” 2011, nr 5, CD2, s. 1009 i n.

znaczeniu dla gospodarki narodowej, są określane jako spółki specjalistyczne²⁸. Ich konstrukcja prawna różni się od konstrukcji modelowej tzw. zwykłej spółki akcyjnej określonej w przepisach kodeksu spółek handlowych. Wynika to z rodzaju dobra prawnego poddawanego szczególnej ochronie w stosunku do modelu kodeksowego oraz z wymogów obrotu gospodarczego²⁹. Spółki specjalistyczne dzielą się na spółki specjalistyczne inne niż publiczne oraz spółki publiczne. Te pierwsze poddane są szczególnym regulacjom, gdyż wynika to ze specyfiki charakteru prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Podlegają one szczególnym reżimom prawnym już od momentu ich zawiązania³⁰. Natomiast spółki specjalistyczne publiczne są poddane szczególnym regulacjom ze względu na ich wyjątkowy charakter relacji z uczestnikami obrotu gospodarczego. Podmiot zarządzający portem morskim jest niewątpliwie specjalistyczną spółką akcyjną. Do kategorii spółek specjalistycznych zaliczyć należy bowiem spółki, które prowadzą działalność zastrzeżoną przez ustawodawcę tylko dla konkretnych podmiotów, jak spółki zarządzające w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. W kontekście portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej można mówić o zastrzeżeniu formy spółki akcyjnej.

Spółki specjalistyczne objęte są zarówno nadzorem dokonywanym przez sąd rejestrowy, jak i nadzorem specjalistycznym wykonywanym przez właściwy organ administracji centralnej. Instrumentami bezpośredniego oddziaływania władzy centralnej na funkcjonowanie i rozwój portów jest działalność ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Działania ministra gospodarki morskiej dotyczą m.in.: – finansowania budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury dostępu do portów morskich (zgodnie z art. 10 ustawy o portach i przystaniach morskich), – dofinansowania rozwoju infrastruktury portowej (art. 10, ust. 3), – określania w formie rozporządzenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury dostępu do portów morskich i infrastruktury portowej (art. 5), – działania w porozumieniu z ministrem Skarbu Państwa w obszarze gospodarki nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 3), – działania w porozumieniu z ministrem Skarbu Państwa w wyborze przedstawicieli rad nadzorczych reprezentujących Skarb Państwa (art. 19). Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, jako główny akcjonariusz spółek akcyjnych zarządzających portami morskimi (min. 51% udziałów, a praktycznie 99%) oraz właściciel akwenów i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich

²⁸ M. Michalski, *Spółka akcyjna (w:) Meritum. Prawo spółek handlowych*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 1089.

²⁹ Tamże, s. 1089 i n.

³⁰ Jako przykład należy wskazać wyrok SN z dnia 18 stycznia 2002 r, I CKN 847/99, OSNC 2002, nr 11, poz.141, w którym to Sąd stwierdził, że przepisy prawa bankowego dotyczące banków w formie spółek akcyjnych są przepisami szczególnymi w stosunku do odpowiednich przepisów kodeksu spółek handlowych, które znajdują zastosowanie w kwestiach w prawie bankowym nieuregulowanym bądź zawierających regulację niewystarczającą.

(art. 5), posiada odpowiednie uprawnienia właścicielskie. Jest to m.in. nominowanie większości członków rad nadzorczych (o czym była mowa wyżej), wydawanie zgody na działania w sferze gospodarki nieruchomościami gruntowymi (art. 3), jak również posiadanie prawa pierwokupu (po nieskorzystaniu z uprawnień przez zarząd portu) nieruchomości gruntowych położonych w granicach administracyjnych portów (art. 4). Przedstawiona wyżej struktura, wynikająca z regulacji ustawowych, wskazuje na układ dwufunkcyjny, gdzie określone kompetencje należą do poszczególnych ministrów, ale także występują kwestie podlegające współdecydowaniu.

Jak wspomniano wyżej, minister Skarbu Państwa wraz z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, najczęściej w porozumieniu bądź uzgodnieniu, wydaje zgodę na podejmowanie różnych decyzji przez zarządy spółek portowych. Praktycznie powodowało to złożony proces, który utrudniał realne zarządzanie spółką i wydłużał okresy decyzyjne, powodując niejednokrotnie „paraliż”. I tak zgody obu ministrów wymagało m.in. przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo dzierżawa czy najem na okres powyżej 10 lat nieruchomości położonych w granicach portów i przystani morskich³¹. Obaj ministrowie w porozumieniu powoływali swoich przedstawicieli do rady nadzorczej spółki. Także uchwalenie lub zmiana statutu spółki przez walne zgromadzenia wymagało uprzedniego uzgodnienia obu ministrów, jednak obowiązek ten ostatnio uchylono³². W 2016 r. wprowadzono zmiany do ustawy o działach administracji rządowej³³, gdzie uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa określone w ustawie³⁴ w stosunku do zarządów portów morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin-Świnoujście przekazano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Zmiana taka jest konsekwencją nowego podejścia do wykonywania uprawnień właścicielskich w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Trend ten określony jako „ubranżowienie” należy ocenić pozytywnie³⁵.

Przedstawiony system przyczynił się do skomplikowania procesów decyzyjnych w zarządach portów, a tym samym mógł wydłużać realizację bieżących zadań np. inwestycji portowych. Równocześnie należy wskazać, że zdarzały się rozbieżności celów w określonych obszarach, co utrudniało podejmowanie potencjalnych wspólnych decyzji. Jednak pozytywnie należy ocenić, że mimo tych trudności zarządy portów radziły sobie przez 20 lat obowiązywania ustawy i rozwijały się, może pomalą, ale skutecznie.

³¹ Szerzej art. 3 ustawy o portowej.

³² Uchylenie art. 22 ustawy o portach i przystaniach morskich ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2016 r., poz. 1954).

³³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2016 r., poz. 1954).

³⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, (Dz. U. z 2016 r., poz. 154, 888 i 1933).

³⁵ J. Kruczalak-Jankowska, *Spółka jak spokojna...*, s. I. 7.

Powołane ustawą spółki akcyjne utworzone do zarządzania portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej poddane są regulacji ustawy o portach i przystaniach morskich oraz przepisom Kodeksu spółek handlowych. Większość przepisów regulujących działalność tych podmiotów ma charakter bezwzględnie obowiązujący – a podmioty zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie mają dowolności w kształtowaniu swojej działalności gospodarczej i zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa z uwagi na liczne ograniczenia w ustawie portowej. Ograniczenia te dotyczą m.in. przedmiotu działalności przedsiębiorstwa, które obejmuje w szczególności: 1) zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową; 2) prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu; 3) budowę, rozbudowę, utrzymywanie i modernizację infrastruktury portowej; 4) pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu; 5) świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej; 6) zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania. Ponadto należy uwzględnić ostatnie zmiany ustawy portowej dokonane w kwietniu 2017 r., które nakładają na podmiot zarządzającym portem obowiązek zapewnienia ochrony przeciwpożarowej od strony wody zarządzanych obiektów i terenów oraz statków i innych obiektów pływających znajdujących się na wodach portu, redy lub kotwiczowisku portu³⁶. Oprócz tego ustawa portowa ogranicza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot zarządzający do trzech spośród sześciu wymienionych przedmiotów przedsiębiorstwa, a mianowicie: do zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową, świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej oraz do zapewnienia dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków (art. 7 ustawy). Powyższe zapisy wyznaczają zarządom portów rolę land-lordów i rozdzielają sferę zarządzania infrastrukturą portową od sfery usług eksploatacyjnych. Jako pozytywny efekt regulacji wskazać można stworzenie podstaw do przejrzystej struktury, jako negatywny – ograniczenie możliwości generowania przychodów przez spółki prawa handlowego. Takie ograniczenie jest *de facto* ograniczeniem możliwości zarobkowania.

Inną odrębnością spółek portowych od tzw. spółek modelowych są kwestie dotyczące akcji i podziału dywidendy. Długoletni pracownicy przedsiębiorstw państwowych uzyskali prawo nieodpłatnego nabycia akcji spółek zarządzających portami³⁷, jednak ustawa nie zezwalała na swobodny obrót tymi akcjami. Ustawa ponadto nie zezwalała na podział wypracowanego zysku, w związku z tym akcje pracownicze miały jedynie charakter symboliczny i stanowiły wyraz realizacji polityki społecznej przez państwo, nie przekładając się na wypracowany zysk dla akcjonariuszy. Konsekwencją tego było zainteresowanie tychże pracowników do

³⁶ Ostatnie zmiany z 2017 r. wprowadziła ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2017 r., poz. 785).

³⁷ Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 30 sierpnia 1996 r.

pozbywania się tych akcji w drodze wykupu przez zarządy portów w celu ich umorzenia³⁸. Z kolei akcje Skarbu Państwa i gmin są imienne i uprzywilejowane. Oznacza to, że ucieleśniają szczególne uprawnienia, określone w statucie. Zaś uprzywilejowanie dotyczy podziału majątku spółki w razie jej likwidacji. Zgodnie z postanowieniami statutów akcjonariuszom spółki portowej nie przysługuje dywidenda.

Charakter przedsiębiorstwa użyteczności publicznej spółek zarządzających portami o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej wynika wprost z ustawy (art. 6 ust. 2). Usługi o charakterze użyteczności publicznej powinny być „powszechnie dostępne”, tak aby każdy mógł korzystać z infrastruktury portowej, bo obiekty i urządzenia oraz instalacje związane z funkcjonowaniem portu są ogólnodostępne. Charakter użyteczności publicznej jest uwarunkowany nie tylko specjalnym charakterem i szczególnym zainteresowaniem państwa, ale także m.in. umiejscowieniem na granicy terytorialnej państwa; znaczeniem społecznym; realizowaniem polityki transportowej regionu i państwa³⁹. Powszechna dostępność usług użyteczności publicznej wynika także z faktu istnienia stosownych regulacji prawnych gwarantujących każdej jednostce zarówno osobie fizycznej jak i prawnej czy też jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej prawnie skuteczne roszczenie o zapewnienie dostępu do danej usługi, w tym przypadku do korzystania z usług portowych (art. 4a użytkownik infrastruktury portowej).

Kolejną odrębnością spółek portowych jest nałożenia na nie obowiązku wyzbycia się udziałów w spółkach eksploatacyjnych, które posiadały. Występujące w praktyce przypadki kapitałowych powiązań zarządów portów ze spółkami eksploatacyjnymi miały być zakończone do 31 grudnia 2005 r.⁴⁰ Do dnia dzisiejszego w większości przypadków dokonano zbycia tych udziałów, jednak nie we wszystkich⁴¹. Jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazać należy trudną sytuację mało konkurencyjnych spółek zajmujących się usługami portowymi, a co za tym idzie pojawiających się problemów ze znalezieniem inwestora zapewniającego ich dalsze funkcjonowanie i rozwój. Wypełnienie tego przepisu mogłoby w skrajnych przypadkach sprowadzać się do zbywania spółek za bez-

³⁸ Praktyka ta jest stosowana dotychczas, o czym świadczy ogłoszenie o wykupie z marca 2017 r. źródło: <https://www.portgdansk.pl/zmpg-sa/wykup-akcji-pracowniczych> (dostęp: 1.03.2017).

³⁹ Za: A.S. Grzelakowski, *Bariery i szanse deregulacji sektora portowego oraz liberalizacji rynków usług portowych w krajach UE*, Warszawa 2006, s. 26; Cz. Christowa i M. Christowa-Dobrowolska, *Polskie porty morskie zachodniego Bałtyku w systemie transportowym UE. Stan i perspektywy rozwoju*, „Logistyka” 2010, nr 6, s. 1–19.

⁴⁰ Wcześniejsze wersje Ustawy wskazywały datę 31 grudnia 2003 r., której zarządy portów nie zdołały dotrzymać. Ponadto nie interpretowały prywatyzacji jako obligatoryjnego nakazu. Swoją interpretację uzasadniały rynkowym charakterem operacji zbywania udziałów, która zależy od wystąpienia korzystnych ofert zakupu. Takie uzasadnienie wydawało się racjonalne, wzięwszy pod uwagę często małą atrakcyjność kapitałową i rynkową polskich firm operatorskich w portach.

⁴¹ Ciągle jeszcze nie udało się sprywatyzować Portu Gdańskiego Eksploatacja, <https://gdansk.tvp.pl/29693040/przelom-w-porcie-gdanskim-eksploatacja> (dostęp: 26.02.2017).

cen. Problemem wynikającym z tej sytuacji jest jednak uzasadnione podejrzenie o działania zarządów portów niezgodne z zasadami uczciwej konkurencji, a wszelka pomoc spółkom-córkom może być odczytywana jako pomoc publiczna⁴². Mogłoby to stanowić potencjalne pole roszczeń dla innych podmiotów działających w portach.

Podsumowanie

Spółki specjalistyczne objęte są odrębną regulacją (jak w przypadku spółek portowych) ze względu na ochronę szczególnej gałęzi gospodarki, którą przepisy te normują. Problematyka znaczenia portów morskich jako gałęzi gospodarki oraz funkcje, które porty pełnią wzbudza szczególne zainteresowanie nie tylko przedstawicieli nauk ekonomicznych ale także praktyki⁴³. Dlatego warto w tym miejscu podsumować wymienione w powyższym artykule specyficzne cechy spółki portowej, które świadczą o jej specjalistycznym charakterze:

1. Działa na zasadach szczególnych przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich jako *lex specialis* w stosunku do KSH, chyba że ustawa stanowi inaczej.
2. Jest przedsiębiorstwem użyteczności publicznej. Ustawa przyznaje przedsiębiorstwu spółki charakter przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.
3. Powołano obok kodeksowych organów spółki akcyjnej Radę interesantów portu – organ doradczy spółki portowej (w pierwotnej wersji ustawy przewodniczący rady interesantów był członkiem rady nadzorczej, później przepis ten został wykreślony).
4. Przyznano podmiotom zarządzającym prawo stanowienia opłat portowych.
5. Spółka portowa pełni zarówno funkcje podmiotu zarządzającego jak i podmiotu właścicielskiego, gdyż jest właścicielem lądowej części portu.
6. Ustawa o portach wprowadza zasadę *numerus clausus*. Tylko 4 z 70 portów mogło utworzyć spółki akcyjne zarządzające portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.
7. Należy do wąskiej grupy spółek powołanych przez ustawę.
8. Ma normatywnie ustalony akcjonariat założycielski (Skarb Państwa i gminy).
9. Ustawa ustala siedzibę i firmę tych spółek.

⁴² K. Ciupak, *Pomoc czy nie pomoc? Dylematy prawne przy ocenie publicznego finansowania infrastruktury portów morskich, czyli z dala od bezpiecznej przystani*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 2, s. 72 i n., www.ikar.wz.uw.edu.pl (dostęp: 20.02.2017).

⁴³ A. Montwiłł, *Port morski jako kluczowy element systemu logistycznego łańcuchów dostaw (w:) Systemy zarządzania logistycznego w transporcie morskim*, red. H. Salmonowicz, Szczecin 2013, s.151 i n. oraz H. Salmonowicz, *Czynniki przemian współczesnych portów morskich*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2012, seria „Transport”, z. 75, s. 67; J. Dąbrowski, H. Klimek, *Dostępność transportowa a funkcja logistyczna polskich portów morskich (w:) Transport morski w międzynarodowych procesach logistycznych*, red. H. Salmonowicz, Szczecin 2012, s. 132.

10. Normatywnie ustalono przedmiot przedsiębiorstwa spółki na zasadzie przykładowego wyliczenia, ale jest punkt obligatoryjny dotyczący świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej.
11. Akcje spółki są imienne i uprzywilejowane, a ich zbywalność ograniczona.
12. Szczególny reżim wniesienia wkładów w postaci ustawowo określonych aportów.
13. Szczególna regulacja organów spółki portowej w postaci normatywnego określenia składu rady nadzorczej oraz wskazania przewodniczącego RN (aktualnie zmienione).
14. Ograniczenie możliwości swobodnego rozporządzania mieniem (własność akwenów portowych, infrastruktury zapewniającej dostęp do portu przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu).
15. Spółka portowa nie jest spółką o charakterze publicznym, nie jest spółką otwartą dla każdego, jak ma to miejsce w akcyjnych spółkach publicznych.
Powyższe cechy specyficzne spółek akcyjnych zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, różniące je od innych spółek, wynikają z regulacji ustawowej i wiążą się z ważnym interesem publicznym (porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej).

Magdalena Adamowicz

STATUS OF THE ENTITY MANAGING THE MARITIME PORTS OF KEY IMPORTANCE FOR THE NATIONAL ECONOMY – SELECTED LEGAL ASPECTS

There are seventy maritime ports and havens which vary in size and the complexity of functions at the Polish coast. These entities operate under the Law on Maritime Ports and Havens of 20 December 1996 which has introduced two port management models depending on the port category: ports of key importance for the national economy and other ports and havens. The article discusses the specific features of a joint stock company managing a port of key importance for the national economy which differentiate it from a model joint stock company. The specific status of a port company results from the statutory regulation and relates to an important public interest - these ports, according to the law, are essential for the national economy.